

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در بررسی

لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در مجمع آسیایی بو. آ. او

مرحله اول: جلسه ۱۳۸۷/۸/۱۵ شورای نگهبان

مرحله دوم: جلسه ۸۷/۹/۶ شورای نگهبان

مرحله سوم: جلسه ۱۳۹۰/۸/۲۵ شورای نگهبان

مرحله چهارم: جلسه ۱۳۹۰/۱۲/۳ شورای نگهبان

استخراج، تنقیح و تدوین: محمد امینی زاده

بازبینی: امین الله زمانی

لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در مجمع آسیایی بو. آ. او

۱- مقدمه

لایحه «عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در مجمع آسیایی بو. آ. او» که بنا به پیشنهاد معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور به هیئت وزیران ارائه شده بود، در تاریخ ۱۳۸۷/۲/۱۵ در این هیئت به تصویب رسید و برای طی تشریفات قانونی و تصویب در مجلس شورای اسلامی به این نهاد ارسال شد. در مقدمه توجیهی این لایحه آمده است: به منظور گسترش حضور فعال جمهوری اسلامی ایران در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی و بهره‌گیری از آن در جهت تأمین منافع ملی و تحقق هر چه بیشتر همگرایی منطقه‌ای و بین‌المللی در راستای اصول و اهداف استراتژیک سیاست خارجی کشور و بهره‌گیری از آخرین دستاوردهای علمی و تکنولوژیکی، این لایحه برای طی تشریفات قانونی به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود.

این لایحه، در مجلس شورای اسلامی برای بررسی به صورت یک شوری در تاریخ ۱۳۸۷/۵/۲۲ به کمیسیون اقتصادی به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شد که کمیسیون مزبور آن را در جلسه ۱۳۸۷/۶/۱۸ پس از بحث و بررسی به تصویب رساند. مجلس شورای اسلامی نیز در تاریخ ۱۳۸۷/۸/۷، مصوبه مزبور را عیناً تصویب و برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل ۹۴ قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال کرد.

اما از آنجا که متن ارسالی به شورای نگهبان، فاقد کنوانسیون (اساسنامه) موجد مجمع آسیایی بو. آ. او بود، شورای نگهبان با اعلام عدم امکان اظهارنظر نسبت به آن، مصوبه را به مجلس بازگرداند. رئیس مجلس در تاریخ ۱۳۸۷/۸/۲۲ طی نامه‌ای به شورای نگهبان، اساسنامه مجمع مزبور را برای شورا ارسال کرد. شورای نگهبان پس از بررسی مصوبه، علاوه بر اعلام مغایرت این مصوبه با اصل ۸۰ قانون اساسی، طریقه تصویب این لایحه در مجلس از جهت رعایت یا عدم رعایت تشریفات قانونی را نیز دارای ابهام دانست و برای رفع مغایرت و ابهام به مجلس برگشت داد. کمیسیون اقتصادی مجلس برای رفع ایرادهای شورای نگهبان با تشکیل جلسه در ۱۳۹۰/۵/۳۰ متن قرارداد ناظر بر این موافقت‌نامه را با حضور نماینده شورای نگهبان مطرح و با اصلاحاتی به تصویب رساند و گزارش آن را به مجلس ارائه کرد. این قرارداد در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۰/۸/۱۱ مجلس به تصویب نمایندگان نیز رسید. شورای نگهبان پس از ارسال مجدد مصوبه از سوی مجلس، در جلسه ۱۳۹۰/۸/۲۵ خویش پس از بررسی اصلاحات مجلس، دو ماده از این مصوبه را مغایر با اصل ۷۷ قانون اساسی و برخی دیگر از مواد را به جهت وجود ابهام، غیرقابل اظهارنظر تشخیص داد. با بازگشت این مصوبه به مجلس، مجدداً کمیسیون اقتصادی مجلس برای رفع ایرادهای شورای نگهبان با تشکیل جلسه در ۱۳۹۰/۹/۲۹ اصلاحات لازم را در مصوبه انجام داد که در جلسه علنی مجلس مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۱۲ به تصویب نمایندگان رسید. پس از وصول مصوبه به شورای نگهبان، این شورا در جلسه ۱۳۹۰/۱۲/۳، اصلاحات انجام شده از سوی مجلس را رافع ایرادها و ابهام‌های مطرح شده در اظهارنظر پیشین خویش دانست و نظر خود مبنی بر مغایر نبودن مصوبه با موازین شرع و قانون اساسی را طی نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۵۸۷۸ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۳ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

۲- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در مجمع آسیایی بو. آ. او مصوب ۱۳۸۷/۸/۷ مجلس شورای اسلامی (مرحله اول)

۲-۱- ماده واحده

"ماده واحده- به دولت اجازه داده می‌شود در «مجمع آسیایی بو. آ. او» عضویت یابد و نسبت به خرید سهام اولیه و پرداخت حق عضویت مربوط و یا کمک، اقدام نماید. تعیین و تغییر دستگاه اجرایی طرف عضویت بر عهده دولت است."

۲-۱-۱- نظرات استدلالی

۲-۱-۱-۱- دیدگاه مغایرت

تصویب عضویت در یک مجمع مستلزم تصویب و پذیرش منشور آن مجمع است. در نتیجه برای تصویب عضویت در «مجمع آسیایی بو. آ. او» باید علاوه بر تصویب ماده واحده اجازه الحاق دولت، متن منشور آن نیز به تصویب مجلس برسد؛ لذا از آنجا که اولاً مشخص نیست آیا متن منشور مورد اشاره به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است یا خیر؟ و ثانیاً متن مزبور نیز برای بررسی در شورا به ضمیمه ماده واحده ارسال نگردیده است، این مصوبه قابلیت بررسی در شورای نگهبان را ندارد و اظهارنظر در خصوص این مصوبه، منوط به روشن شدن این دو موضوع است.

۲-۱-۲- نظر شورای نگهبان

نظر به اینکه تصویب عضویت در «مجمع آسیایی بو. آ. او» مستلزم تصویب و پذیرش کنوانسیون موجد این مجمع (اساسنامه) است و از آنجا که متن مزبور ضمیمه ماده واحده به این شورا ارسال نگردیده است، مضافاً به اینکه مشخص نمی‌باشد که متن مورد اشاره به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است یا خیر؟ بنابراین اظهارنظر در خصوص مورد ممکن نبوده، پس از دریافت کنوانسیون موجد (اساسنامه) مصوب اظهارنظر خواهد شد.

۳- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در مجمع آسیایی بو. آ. او مصوب ۱۳۸۷/۸/۷ مجلس شورای اسلامی (مرحله دوم)

۳-۱- ماده واحده

«ماده واحده- به دولت اجازه داده می‌شود در «مجمع آسیایی بو. آ. او» عضویت یابد و نسبت به خرید سهام اولیه و پرداخت حق عضویت مربوط و یا کمک، اقدام نماید. تعیین و تغییر دستگاه اجرایی طرف عضویت بر عهده دولت است.»

[رئیس مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۸۷/۸/۲۲ با ارسال نامه‌ای به دبیر محترم شورای نگهبان، اعلام می‌دارد: «عطف به نامه شماره ۸۷/۳۰/۲۹۰۸۰ مورخ ۱۳۸۷/۸/۱۹ و پیرو نامه شماره ۲۰۲/۴۴۳۱۱ مورخ ۱۳۸۷/۸/۹ به پیوست ضمایم لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در مجمع آسیایی بو. آ. او جهت بررسی و اظهارنظر ارسال می‌گردد.»]

۳-۱-۱- نظرات استدلالی

۳-۱-۱-۱- دیدگاه مغایرت

الف) ایراد سابق شورای نگهبان دو موضوع را در بر می‌گرفت؛ اول عدم ارسال منشور «مجمع آسیایی بو. آ. او» برای بررسی به شورای نگهبان و دوم عدم تصریح به اینکه متن منشور مورد اشاره به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است یا خیر. مجلس شورای اسلامی مورد اول را مرتفع نموده و متن منشور مورد اشاره را برای بررسی مواد و مفاد آن به شورای نگهبان ارسال نموده است. اما در مورد دوم مشخص نیست متنی که از سوی مجلس به شورای نگهبان ارسال شده، به تصویب مجلس رسیده است یا خیر؟ زیرا مجلس به این موضوع تصریح ننموده است. ارسال ضمایم به همان شکل ارسالی لایحه دولت و عدم تنظیم آن‌ها در اوراق رسمی مجلس شورای اسلامی و عدم امضاء رئیس مجلس مؤید این موضوع است که مفاد منشور به تصویب مجلس نرسیده است؛ لذا از این جهت ایراد سابق شورای نگهبان مرتفع نگردیده است و اظهارنظر در مورد آن ممکن نیست. جهت رفع این ایراد باید تمامی مواد این منشور در مجلس مورد بررسی قرار گرفته و به تصویب برسند؛ زیرا تصویب کلی یک لایحه، بدون ورود در جزئیات، مصوبه مجلس تلقی نمی‌شود و از این نظر، شورای نگهبان قادر به اظهارنظر درباره آن نیست.

ب) به موجب اصل ۸۰ قانون اساسی گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بلاعوض داخلی و خارجی از طرف دولت، باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. بر این اساس باید در هر مورد جزئیات مساعدت و کمک دولت، به تصویب مجلس برسد، نه اینکه اجازه کلی به دولت داده شود، تا به هر نحو و میزان، اقدام نماید؛ لذا

اطلاق عبارت «کمک» در ماده واحده که شامل وام و کمک مالی بلاعوض نیز می‌شود، از این جهت که این اجازه به صورت کلی می‌باشد، مغایر با قانون اساسی است.

۳-۱-۲- نظر شورای نگهبان

- نظر به اینکه طبق اصل ۸۰ قانون اساسی، پرداخت کمک در هر مورد باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد، لذا متن ماده واحده از این جهت مغایر اصل مذکور شناخته شد.

- لازم به تذکر است چون ضمیمه ارسالی لایحه در اوراق غیررسمی و بدون تعیین تعداد مواد و تبصره‌های مصوب و فاقد امضاء می‌باشد، ضروری است ماده واحده و متن کنوانسیون و ضمایم آن به صورت رسمی تنظیم و در انتهای آن مراتب تصویب در مجلس با تعداد مواد ذکر گردد.

- همان‌گونه که در نامه قبلی شورای نگهبان آمده است، اساس نامه موجد این مجمع باید به تصویب مجلس محترم شورای اسلامی برسد و آنچه که ارسال شده است به عنوان ضمیمه ماده واحده است و مشخص نیست که به تصویب مجلس محترم رسیده است یا خیر؟ از این جهت ابهام دارد و لازم است متن مصوب مجلس، به صورت رسمی برای این شورا ارسال گردد تا اظهار نظر ممکن شود.

۴- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در مجمع آسیایی بو. آ. او مصوب ۱۳۹۰/۹/۱۱ مجلس شورای اسلامی (مرحله سوم)

۴-۱- ماده واحده

"ماده واحده- به دولت اجازه داده می‌شود در «مجمع آسیایی بو. آ. او» به شرح منشور پیوست عضویت یابد و نسبت به خرید سهام اولیه و پرداخت حق عضویت مربوط اقدام نماید. تعیین و تغییر دستگاه اجرایی طرف عضویت بر عهده دولت است."

۴-۱-۱- نظرات استدلالی

۴-۱-۱-۱- دیدگاه عدم مغایرت

ایراد وارد نسبت به ماده واحده سابق، عدم تصریح به تصویب منشور موجد این مجمع در مجلس شورای اسلامی بود؛ که برای رفع این ایراد، ضمیمه ارسالی لایحه (منشور) در اوراق رسمی با تعیین تعداد مواد و تبصره‌های مصوب به امضاء رئیس مجلس رسیده و به تصویب این منشور نیز در مجلس شورای اسلامی تصریح شده است؛ لذا ایراد سابق شورا از این جهت مرتفع گردیده است.

۴-۱-۲- نظر شورای نگهبان

شورای نگهبان، ماده واحده مزبور را با توجه به اصلاحات به عمل آمده در مجلس شورای اسلامی، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی تشخیص نداد.

۴-۲- ماده ۴ منشور

"ماده ۴- حوزه صلاحیت حقوقی

مجمع، از قانون اساسی و قوانین و مقررات حاکم بر جمهوری خلق چین تبعیت خواهد نمود و سنن و اخلاق اجتماعی محل را محترم خواهد شمرد."

۴-۲-۱- نظرات استدلالی

۴-۲-۱-۱- دیدگاه مغایرت

به موجب این ماده از منشور، مجمع آسیایی بو. آ. او باید از قانون اساسی و قوانین و مقررات حاکم بر جمهوری خلق چین تبعیت کرده و سنن و اخلاق اجتماعی محل را محترم شمرد. بر این اساس قانون اساسی و

قوانین و مقررات و حتی سنن و اخلاق اجتماعی جمهوری خلق چین حاکم بر مجمع و اعضاء آن از جمله جمهوری اسلامی ایران خواهد بود. در نتیجه از آنجا که محتوا و مضمون قانون اساسی و قوانین و مقررات و سنن و اخلاق اجتماعی جمهوری خلق چین مشخص نیست و ممکن است مغایرت با شرع داشته باشد، باید منظور از آنها مشخص گردد تا اظهار نظر ممکن گردد.

۴-۲-۲- نظر شورای نگهبان

ماده (۴) از نظر شرعی ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۴-۳- جزء (۱) بند (۳) ماده (۱۵) و بند (۲) ماده (۳۴) منشور

"ماده ۱۱- تعهدات اعضاء

هر عضو ملزم به موارد زیر خواهد بود:

۱- تبعیت و اجرای تمامی قطعنامه‌های مصوب مجمع.

۲- تبعیت از منشور و قواعد و مقررات مجمع.

ماده ۱۵- نشست عمومی اعضاء

۱- ...

۲- ...

۳- نشست عمومی در موارد زیر صلاحیت خواهد داشت:

(۱) بررسی و تصویب منشور و اصلاحات منشور.

(۲) ...

ماده ۳۴- روش اصلاح منشور

۱- هرگونه اصلاح منشور توسط دبیرخانه جهت بررسی به هیئت مدیره ارائه خواهد شد و توسط

نشست عمومی به تصویب خواهد رسید.

۲- اصلاحات منشور به محض تصویب نشست عمومی، نافذ خواهند شد."

۴-۳-۱- نظرات استدلالی

۴-۳-۱-۱- دیدگاه مغایرت

به موجب ماده (۱۱) منشور مجمع، هر عضو می‌پذیرد پایبند به تبعیت از منشور و قواعد و مقررات مجمع و تمامی قطعنامه‌های مصوب مجمع باشد و مواد (۱۵) و (۳۴) منشور مزبور، این اختیار را به نشست عمومی داده است که منشور را بررسی و تصویب یا اصلاح نماید. بر این اساس کشورهای عضو و از جمله جمهوری

اسلامی ایران می‌پذیرد که به تغییرات و اصلاحات در منشور و قواعد و مقررات مجمع و تمامی قطع‌نامه‌های مصوب مجمع پایبند باشند. این در حالی است که بر اساس اصل ۷۷ قانون اساسی، عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادهای و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد، در نتیجه هرگونه تغییر در این موافقت‌نامه‌های بین‌المللی نیز باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد؛ لذا این مواد که تغییر و اصلاح در منشور و قواعد و مقررات مجمع را بدون تصویب مجلس شورای اسلامی پذیرفته است مغایر قانون اساسی می‌باشد.

۴-۳-۲- نظر شورای نگهبان

در جزء (۱) بند (۳) ماده (۱۵) و بند (۲) ماده (۳۴)، انجام اصلاحات منشور بدون تصویب مجلس، مغایر اصل ۷۷ قانون اساسی شناخته شد.

۴-۴- بند (۴) ماده ۲۱ منشور

"ماده ۲۱- مسئولیت هیئت مدیره

مسئولیت‌های هیئت مدیره به شرح زیر خواهد بود:

...

۴- تصویب و اتخاذ قواعد و مقررات اساسی مجمع."

۴-۴-۱- نظرات استدلالی

۴-۴-۱-۱- دیدگاه مغایرت

به موجب این ماده، تصویب و اتخاذ قواعد و مقررات اساسی مجمع بر عهده هیئت مدیره قرار داده شده است و مشخص نیست تفاوت آن با منشور چه می‌باشد و از سوی دیگر مشخص نیست این قواعد و مقررات اساسی مجمع برای لازم‌الاجرا شدن نیاز به تصویب مجمع هم دارد یا اینکه تصویب نهایی آن‌ها در هیئت مدیره انجام می‌پذیرد. با توجه به این ابهامات امکان اظهارنظر در این خصوص وجود ندارد و پس از رفع این ابهامات اظهار نظر ممکن خواهد شد.

۴-۴-۲- نظر شورای نگهبان

در بند (۴) ماده (۲۱)، نظر به اینکه منظور از قواعد و مقررات اساسی مجمع روشن نیست و همچنین از این حیث که مشخص نیست تصویب نهایی آن بر عهده هیئت مدیره است یا خیر؟ ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۴-۵- ماده ۳۶ منشور

"ماده ۳۶- قواعد و مقررات تکمیلی

موضوعاتی که در این فصل مشخص نشده است، در قواعد و مقررات مربوط گنجانده می‌شود. قواعد و مقررات پس از تصویب هیئت مدیره لازم الاجراء خواهند شد."

۴-۵-۱- نظرات استدلالی

۴-۵-۱-۱- دیدگاه مغایرت

به موجب این ماده منشور، موضوعاتی که در این فصل حکمی برای آنها مشخص نشده است، تعیین آنها بر عهده هیئت مدیره خواهد بود و پس از تصویب هیئت مدیره لازم الاجراء خواهند شد. بر این اساس کشورهای عضو و از جمله جمهوری اسلامی ایران می‌پذیرد که نسبت به موضوعاتی که در مورد آنها حکمی وجود ندارد؛ هیئت مدیره حق ایجاد حکم را دارد که این احکام پس از تصویب هیئت مدیره لازم الاجراء خواهند شد. این در حالی است که بر اساس اصل ۷۷ قانون اساسی، عهدنامه‌ها، مقاوله نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد، در نتیجه هرگونه تغییر و ایجاد حکم جدید در این موافقت‌نامه‌های بین‌المللی نیز باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد؛ لذا این ماده که تغییر و ایجاد حکم جدید در قواعد و مقررات مجمع را بدون تصویب مجلس شورای اسلامی پذیرفته است؛ مغایر قانون اساسی است.

۴-۵-۲- نظر شورای نگهبان

اطلاق ماده (۳۶)، در خصوص تصویب قواعد و مقررات توسط هیئت مدیره، مغایر اصل ۷۷ قانون اساسی شناخته شد.

۵- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در مجمع آسیایی بو. آ. او مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۲ مجلس شورای اسلامی (مرحله چهارم)

۵-۱- ماده واحده

"ماده واحده- به دولت اجازه داده می‌شود در «مجمع آسیایی بو. آ. او» به شرح منشور پیوست عضویت یابد و نسبت به خرید سهام اولیه و پرداخت حق عضویت مربوط اقدام نماید. تعیین و تغییر دستگاه اجرایی طرف عضویت بر عهده دولت است.

تبصره ۱- تسری حکم ماده (۴) منشور در مورد جمهوری اسلامی ایران منوط به رعایت موازین شرع است.

تبصره ۲- رعایت اصل هفتاد و هفتم (۷۷) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اجرای جزء (۱) بند (۳) ماده (۱۵)، بند (۴) ماده (۲۱)، بند (۲) ماده (۳۴) و ماده (۳۶) الزامی است.

۵-۱-۱- نظرات استدلالی

۵-۱-۱-۱- دیدگاه عدم مغایرت

ایرادهای مذکور در اظهارنظر پیشین شورای نگهبان نسبت به مواد (۴)، (۱۵)، (۲۱)، (۳۴) و (۳۶) منشور مجمع آسیایی بو. آ. او، با اصلاحات به عمل آمده در مجلس (با الحاق دو تبصره به ماده واحده، مبنی بر الزام رعایت اصل ۷۷ قانون اساسی در اجرای مواد (۱۵)، (۲۱)، (۳۴) و (۳۶) در مورد جمهوری اسلامی ایران و مشروط نمودن اجرای حکم ماده (۴) در مورد جمهوری اسلامی ایران به رعایت موازین شرع)، برطرف شده است.

۵-۱-۲- نظر شورای نگهبان

ماده واحده و منشور لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در مجمع آسیایی بو. آ. او با توجه به اصلاحات به عمل آمده در مجلس شورای اسلامی، مغایرتی با قانون اساسی و موازین شرع ندارد.

نظر نهایی شورای نگهبان: مصوبه مجلس در خصوص لایحه عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در مجمع آسیایی بو. آ. او مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.